

《論 說》

国際連合憲章第三章の注解

第三章 機関

概 説

第七条（機関）

第八条（男女の資格の平等）

松 田 幹 夫

第三章 機関

概説

第三章は、第七条および第八条の二カ条から成る。第七条は、国連の機関に主要機関と補助機関の二種類があることを規定し、第八条は、これら主要機関および補助機関に男女が平等の資格で参加することを規定する。

まず、第七条一項によれば、国連の主要機関は、総会、安保理事会、経社理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所、事務局の六機関である。総会、理事会、事務局の三機関で構成されていた国際連盟にくらべると、国連の構造は、複雑かつ有機的である。なによりも、連盟では単なる「理事会」しかなかったのが、国連では、理事会が機能的に分化して三つ設立されたのが、目立つ⁽¹⁾。

連盟では、常設国際司法裁判所は、ILO（国際労働機関）とともに、自主的機関（Autonomous Organs）と呼ばれていた。連盟国は「自国内ニ於テ及其ノ通商産業関係ノ及フ一切ノ国ニ於テ、男女及児童ノ為ニ、公平ニシテ人道的ナル労働条件ヲ確保スルニ力メ、且之カ為必要ナル国際機関ヲ設立維持スヘシ」と規定する規約第二三条（イ）に基づいて、ILOは創設された。また、常設国際司法裁判所は、「聯盟理事会ハ、常設国際司法裁判所設置案ヲ作成シ、之ヲ聯盟国ノ採択ニ付スヘシ」と規定する規約第一四条に基づいて設立された。この限りでは、ILOも常設国際司法裁判所も、その源泉を規約に求めることができた。しかし、ILOの構成、権限等は、ベルサイユ条約その他の平和条約の中の「労働」編にくわしく規定されたし、常設国際司法裁判所の構成、権限等も、常設国際司法裁判所規程にくわしく規定された。この限りでは、ILOも常設国際司法裁判所も、規約以外の条約に直接の法的根拠をもち、独立の国際機関といえた。だが、両機関とも、経費を連盟に依存していた。それだけでなく、ILOについては、「主要産業国」を決定する権限は連盟理事会に属し、常設国際司法裁判所については、裁判官の選定は、連盟理事会および総会で行なわれた。両機関とも、連盟とは一種の連携関係をもっていたから、自主的機関と称せられた⁽²⁾。このように、連盟では、常設国際司法裁判所は、ILOと同じように位置づけられていたので、それと連盟の関係は、国際司法裁判所と国連の関係ほど密接ではなかった。しかし、実質的にみると、裁判所自体は、新旧で変わりはない⁽³⁾。

次に、各主要機関は、必要とする補助機関を設けることができるが、補助機関の中には、軍事参謀委員会のように、憲章上明記されているもの(第四七条)もあれば、人権委員会のように、憲章上予定されたもの(第六八条)もある。

さらに、第八条に関連して述べるならば、国連職員として女子を採用せよという声は、一九七五年の国際婦人年以降、一層強くなった。一九八〇年の総会は、人事政策について決議35/210を採択し、上級レベルにおける女子の割合をふやすことを事務総長に要請した。それというのも、専門職(Professional category)では、男子がP 4 (First officer) およびP 5 (Senior officer) レベルに集中するのと対照的に、女子はP 2 (Associate officer) およびP 3 (Second officer) に集中するという問題点があったからである。専門職より上のレベルでの女子の数となると、極めて少なく、事務次長補 (Assistant Secretary General) レベルでは三名、それに次ぐ管理職レベルでは一五名にとどまっていた。⁽⁴⁾

- (1) 高野雄一『国際組織法(新版)』(昭和五〇年)一九六一―一九七ページ。
- (2) 田岡良一『国際連合憲章の研究』(昭和二四年)八四―八五ページ。
- (3) 高野・前掲・一九七ページ。
- (4) *Yearbook of the United Nations* (以下“YUN”) 1980 1157, 1160; 緒方貞子『国連からの視点』(昭和五五年)八八―八九ページ。

第七条 機関⁽¹⁾

1 国際連合の主要機関として、総会、安全保障理事会、経済社会理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所及び事務局を設ける。

2 必要と認められる補助機関は、この憲章に従つて設けることができる。

1 趣旨・目的

本条は、国連の機関を主要機関と補助機関に区別し、前者に属する六機関をあげている。したがって、新しい主要機関の設立を含む主要機関の変更は、憲章改正を必要とするが、補助機関の設立は、憲章改正を必要としない。⁽²⁾

2 成立の経緯

ダンバートン・オークス提案第四章(主要機関)は、国連は、総会、安保理事会、国際司法裁判所、事務局という四つの主要機関、および、必要と認められる補助機関をもつとしていた。ところが、サンフランシスコ会議で、第二委員会第三分科会の勧告に基づいて、経済社会理事会が主要機関とされ、第二委員会第四分科会の勧告に基づいて、信託統治理事会も主要機関とされた。⁽³⁾

このように、經濟社会理事会および信託統治理事会は、サンフランシスコ會議で主要機関とされたが、このうち、經濟社会理事会は、すでに、ダンバートン・オークス提案第九章(國際的な經濟社会協力のための取り決め)の中で設立を予定されていた。それが主要機関に昇格したのは、經濟的・社会的問題の重要性に注意を引きつけるため、小国側がそう希望したからである。⁽⁴⁾これに対し、信託統治理事会は、サンフランシスコで全く新しい機関としてあらわれたが、それは、植民地問題がダンバートン・オークスでは未解決であったからである。⁽⁵⁾

ダンバートン・オークス提案は、第四章で「この機構は、必要と認められる補助機関をもつ」と規定し、第五章(総会)で、総会は、その任務の遂行に必要とみられる機関を設置する権限を与えられると規定した。その他、第六章(安全保障理事会)および第九章にも、同じ趣旨の規定があつた。⁽⁶⁾

3 解釈・運用の実際

一 憲章があげる六つの主要機関のうち、総会は、全加盟国が代表を送り、幅広い権能をもつから、当然、主要機関である。安保理事会は、國際の平和および安全の維持に関する主要な責任を負うから、これもまた当然、主要機関である。連盟規約は、主要機関をあげず、第二条で「聯盟ノ行動ハ、聯盟總會及聯盟理事会並附屬ノ常設聯盟事務局ニ依リテ之ヲ為スヘキモノトス」と規定するにとどまっていた。国連事務局が主要機関となつたのは、事務局に割り当てられた責任および事務総長の政治的役割りを反映したからであるが、事務総長の政治的役割りは、連盟事務総長のそれよりかなり重要である。⁽⁷⁾

國際司法裁判所も主要機関であるが、憲章第九二条で規定されるとおり、国連の「主要な司法機関」である。常

設国際司法裁判所は、実際上はともかく、正式には同じ地位を与えられていなかった。経済社会理事会および信託統治理事会在主要機関とされたことにより、この分野での国連活動の重要性が、強調された。そして、両理事会は、経済的・社会的分野における責任および信託統治地域の施政監督における責任が、理事会レベルでは、軍事大国が特別な利害をもつ国際の平和および安全の維持に関する責任と分離されるべきであるとする確信に基づいて設立された。⁽⁸⁾

なお、六つの機関は、同じように「主要機関」ではあっても、独立性において対等というわけではない。すなわち、総会は、国連の予算および行政の面で権限を行使し(第一七条・第一〇一条)、他の機関の構成を決定するに当たって役割りを演じる(第二三条・第六一条・第八六条・第九七条、国際司法裁判所規程第四条)から、特別な地位を占める。また、総会は、憲章に規定される「機関の権限及び任務」に関し討議し、勧告することを認められる(第一〇条)。さらに、経済社会理事会および信託統治理事会は、「総会の権威の下に」行動する(第六〇条・第八五条)。これとは対照的に、憲章は、総会による権限蚕食から安保理事會を保護するようにしている(第一二条⁽⁹⁾)。二 憲章にその名があらわれる補助機関は、軍事参謀委員会だけである(第四七条)が、総会も安全保障理事会も、その任務の「遂行に必要」と認める補助機関を設けることができる(第二二条・第二九条)。経済社会理事会も、その活動分野において委員会を設けることができる(第六八条)。それでは、他の主要機関は補助機関を設立できないかといえば、そうではなく、実行上、全主要機関が種々のタイプの補助機関を設立できると解される。⁽¹⁰⁾

国際連盟の補助機関も、国連の場合と同様、第一に、連盟規約に規定されたもの、第二に、総会または理事会の決議によって設立されたものがあった。第一の連盟規約に規定された補助機関としては、第九条の陸海空軍に関する常設委員会、および、第二二条九項の委任統治に関する常設委員会があげられる。両委員会は、形を変えて、国

連憲章に生き残った。軍事参謀委員会および信託統治理事会が、それである。第二の総会または理事会の決議によつて設立された委員会は、数多く存在したが、それに関しては、「聯盟総会又ハ聯盟理事会ノ會議ニ於ケル手續ニ関スル一切ノ事項ハ、特殊事項調査委員ノ任命ト共ニ、聯盟総会又ハ聯盟理事会之ヲ定ム」と規定する規約第五条二項があるだけであつた。前述したように、ダンバートン・オークス提案は、補助機関について、第四章、第五章、第六章、第九章の中に繰り返し規定を設けた。これらは、字句を修正されて、本条二項、第二二条、第二九条、第六八条となつたが、このように、補助機関についての規定が連盟規約の場合よりくわしくなつたのは、連盟時代の経験に照らして、補助機関の重要性が認識されたからである。⁽¹¹⁾

ところで、「補助機関」という言葉は、国連のいかなる機関においても定義されなかつた。国連の実行では、「committees», “subsidiary organs”, “subsidiary bodies”, “subordinate bodies” が、交互に使われてきた。これらすべてが、本条二項でいう「補助機関」(subsidiary organs)に含まれる。当然、これらは、メンバーシップ、構成、活動範囲、権限その他にわたつて広範に相違するが、そのような相違にもかかわらず、つぎのような特徴が、共通して認められる。①補助機関は、主要機関の権威によつて、または、その権威のもとに創設される。②補助機関のメンバーシップ、構成および委任事項は、主要機関の権威によつて、または、その権威のもとに決定され、かつ、修正される。③補助機関は、主要機関の権威によつて、または、その権威のもとに廃止される。⁽¹²⁾

補助機関は、主要機関によつて割り当てられた特定の任務を遂行するために設立され、その任務が完了すると、解散する。しかし、ユニセフ(国連児童基金)、国連難民高等弁務官事務所および国連パレスチナ難民救済事業機関のような機関は、継続的な基礎の上で機能している。また、行政・予算問題諮問委員会、国際法委員会および経済社会理事会の委員会(複数)のような機関は、多かれ少なかれ、永続的基礎の上で設立された。⁽¹³⁾

たいていの補助機関は、補助機関を創設した主要機関の指揮のもとに機能し、その主要機関に報告するが、このパターンからはずれる補助機関も多い。たとえば、原子力委員会は、総会によって設立されたが、なによりも、安保理事会上に報告および勧告を提出した。平和と安全に関する事項において、原子力委員会は安保理事会上に責任を負うものとされ、同理事会が同委員会を指揮することが認められた。⁽¹⁴⁾

- (1) 条文見出しなどは、奥脇直也編集代表『国際条約集二〇〇九年版』に準拠した。
- (2) L. M. Goodrich, E. Hambro and A. P. Simons, *Charter of the United Nations* (1969) (以下“Goodrich et al.”) 102.
- (3) *YUN 1946-47* 5, 21.
- (4) E. Luard *A History of the United Nations* 1 (1982) 57.
- (5) 芳賀四郎『国際連合憲章の解説』(昭和二十六年)七四ページ。なお、「ダンバートン・オークス提案は、国際信託統治制度の設立に関し、なんの規定も含まなかった」(*YUN 1946-47* 29)。
- (6) *Ibid* 5, 6, 9.
- (7) Goodrich et al 101.
- (8) *Ibid* 101-102.
- (9) *Ibid* 102.
- (10) *Ibid* 102. 斎藤鎮男『国際連合論序説』(昭和五二年)九五—一〇一ページは、同書出版時、「国際連合の補助機関」の数は「一三」とした。ただし、その内訳は、「総会の設置した機関」が六四、「安全保障理事会の下部機関」が二二、「経済社会理事会の設置した委員会」が三七であった。そうすると、信託統治理事会、国際司法裁判所、事務局は、補助機関を設立していなかったことになる。なお、第一次国連緊急軍(UNEF)など国連平和維持軍(PKF)が補助機関であることはいうまでもなく、B. Simma (ed) *The Charter of the United Nations: A Commentary* (1994) 199.
- (11) 田岡良一『国際連合憲章の研究』(昭和二十四年)八一—八四ページ。
- (12) Goodrich et al 102-103; *Repertory* vol I 224, 226, 228; マラン・ブレ、ジャン＝ピエール・コット共編(中原喜一郎・斎藤

惠彦訳『コマンテール国際連合憲章』上(平成五年)(以下『コマンテール』三〇一ページ。

(13) Goodrich et al 103. P K F に関しても、UNEFIのように解散したものもあれば、国連キプロス平和維持軍(UNFICYP)のように存続しているものもある。

(14) Goodrich et al 103.

第八条 男女の資格の平等

国際連合は、その主要機関及び補助機関に男女がいかなる地位にも平等の条件で参加する資格があることについて、いかなる制限も設けてはならない。

1 趣旨・目的

本条は、性による差別を禁止する一般原則、すなわち、前文二項などで述べられている原則を、主要機関および補助機関への参加資格に関して適用した規定である。⁽¹⁾それは、「聯盟二関シ又ハ之ニ附帯スル一切ノ地位ハ、聯盟事務局ノ地位ト共ニ、男女均シク之ニ就クコトヲ得」と規定した連盟規約第七条三項と同趣旨であって、⁽²⁾国連事務局のみならず、すべての主要機関および補助機関に平等の原則が適用されることを強調するためにおかれた条文である。⁽³⁾

2 成立の経緯

本条の原案は、ダンバートン・オークス提案にはなかった。⁽⁴⁾しかし、同提案第四章二項(補助機関)をサンフランシスコ会議で討議したとき、女子が男子と平等に国連に代表かつ参加することを第四章で明記すべきであるかどうかという問題が、提起された。賛成論は、次のようであった。すなわち、それは、平和に対する女子の貢献を承認することになるであろう。また、女子の権利の歴史的発展は、女子に対する待遇の平等の原則を法および他の重要な公的文書に記すことにともなう大きな価値を証明する。これに対し、反対論は、次のようであった。すなわち、女子の代表および参加を明記する条項は、加盟国の国内問題への不当な干渉を構成すると解釈されるかもしれない。また、差別禁止は、憲章に含意されており、明示的言及は、事実上存在せず、また、存在することを期待されない論点の存在を指摘するであろう。⁽⁵⁾

結局、第一委員会第二分科会は、女子の代表および参加に関する別個の項目を第四章に追加せよという提案を採択した。同分科会が採択した案文は、もともと、「この機構は、その主要機関および補助機関に男女が平等に代表かつ参加することについて、いかなる制限も設けてはならない」というものであったが、その後、キューバおよびウクライナの提案により、本条にほとんど一致する案文ができた。⁽⁶⁾

3 解釈・運用の実際

総会、安保理事会、経社理事会および信託統治理事会は、それ自身の会期またはその補助機関の会期に男女が平等の条件で参加する資格があることについて、いかなる制限も設けなかった。事務局の活動を規律する Staff Regulations、および、それを履行する Staff Rules は、本条に体现された原則への言及を含んだ。すなわち、前者の第二〇条は、「男女は、事務局のすべてのポストに対し平等に資格がある」と規定し、後者の第五三条も、「男女は、すべてのポストに対し平等に資格がある」と規定した。また、先行するすべての regulations に優先する Staff Regulations は、総会決議五九〇(VI)として採択されたが、それは、「憲章の原則に従って、staff members」の選考は、人種、性または宗教の区別なしになされなければならない」と述べた⁽⁷⁾。

女子の権利を助長することに主たる関心をもつ国連機関は、なんといっても、婦人の地位委員会 (Commission on the Status of Women) である。一九四六年に設立された同委員会は、政治、経済、社会等の分野における女子の権利について、勧告を準備し、作成した⁽⁸⁾。当然、本条の適用は、同委員会の特別な関心事となり、同委員会は、多くの機会に、国連活動への女子の参加を審議した⁽⁹⁾。たとえば、同委員会は、その第二会期から第七会期までの間、事務局において女子の平等な機会を保証し、上級のポストに女子を任命することを事務総長に主張するさい、本条に言及した。そして、この問題について報告することを事務総長に要請した⁽¹⁰⁾。

ところが、人権委員会は、婦人の地位委員会の第二会期報告書を審議したとき、「事務局での重要な任命に当たっては、女子を男子と平等に考慮するように」という事務総長への要請を削ることを決定した。人権委員会は、

そのような要請は不適切であり、事務総長が憲章規定を守らない証拠はないと考えた。⁽¹¹⁾

事務局でのポストを占める女子の数および割合について、婦人の地位委員会が要請した報告書は、事務総長によって、同委員会の第四会期から第八会期までの間に提出された。そして、一九五四年の第八会期で、事務総長は、自分の管理下では、最良の人物が、事務局のポストのために選考されており、性、または、憲章もしくは世界人権宣言に反する他のなんらかの根拠に基づく差別は存在しないと述べた。⁽¹²⁾

一九七八年の総会決議⁽¹³⁾「15は、地理的配分の原則に従うポストにおける女子の割合が四年間にわたって二五パーセントに引き上げられるべきであることを要請したが、この目標に向かつての歩みは、堅実ではあるが、遅かった。すなわち、その割合は、一九七八年には一七・八パーセントであったが、一九八〇年には一八・九パーセントにふえたに過ぎない。⁽¹³⁾

日本が国連に加盟したのは、一九五六年の第一総会であるが、翌年の第二総会以降、藤田たき（日本婦人権者同盟会長）、久米愛（日本婦人法律家協会会長）、久保田キヌ（立教大学助教授）といった人々が、あるいは「代表」として、あるいは「代表代理」として、日本政府代表团に参加してきた。⁽¹⁴⁾このように、日本政府代表团に女子が参加したのは、市川房枝らが藤山外相（当時）に申し入れたためのものである。その後、日本婦人権者同盟、日本婦人法律家協会など一〇団体が、国連NGO国内委員会を組織して、政府代表团に参加する女子の人選に当たった。⁽¹⁵⁾

(1) Repertory vol I 233.

(2) 芳賀四郎『国際連合憲章の解説』（昭和二六年）七六ページ。

- (3) Goodrich et al 104.
- (4) 芳賀・前掲・七六ページ。
- (5) *Documents of the United Nations Conference on International Organization* Ⅲ 334.
- (6) *Ibid* 334, 335-336.
- (7) *Repertory* vol I 233, 234.
- (8) 日本国際連合協会訳・編『国際連合(20年の歩み)』(昭和四一年)二四七ページ。
- (9) Goodrich et al 104.
- (10) *Repertory* vol I 236-237.
- (11) *Ibid* 237; 『フロンテール』三二六ページ。
- (12) *Ibid*.
- (13) *YUN* 1980 989; *YUN* 1978 989; 『外交青書二〇〇八』一八三ページがあげた二〇〇七年末時点での「主要国際機関における日本人幹部職員」二八名中、女性は、尾崎久仁子(国連薬物犯罪事務所条約局長)、山本幸子(ILOアジア太平洋地域総局長)、弓削昭子(国連開発計画管理局長)の三名である。
- (14) 『わが外交の近況』昭和三三年版(第二号)二三ページ、昭和三六年版(第五号)二〇ページ、昭和三七年版(第六号)一五ページ。
- (15) 緒方貞子『国連からの視点』(昭和五五年)一三二ページ。